

บทความ

ชมนพูนุต ตั้งถาวร

## การลงประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชน\*

## Referendum Initiated by People

ชมนพูนุต ตั้งถาวร\*\*

Chompunoot Tangthavorn

## บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาเรื่องการลงประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชน (ตำราภาษาอังกฤษมักจะใช้คำว่า “พลเมือง” จึงมีการแปลคำนี้เป็นภาษาอังกฤษว่า Citizen Initiated Referendum) ซึ่งเป็นการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อขอให้มีการลงประชามติในเรื่องหนึ่ง ๆ ได้อันเป็นการคืนอำนาจการตัดสินใจให้แก่ประชาชน รัฐธรรมนูญหลายประเทศได้กำหนดกระบวนการดังกล่าวไว้โดยมีกติกาและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ส่วนประเทศไทยเองก็เคยมีการกล่าวถึงการให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มให้มีการลงประชามติได้เองตั้งแต่มีการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญใน พ.ศ. 2491 (สภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492) แต่ยังไม่มีการบัญญัติกระบวนการดังกล่าวลงในรัฐธรรมนูญไทยฉบับใดเลย

อย่างไรก็ตาม เมื่อประชาชนได้ร่วมกันชุมนุมเพื่อต่อต้านการผ่านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฯ ของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปลายปี 2556 ที่ผ่านมา ทำให้เห็นได้ว่ามีความเป็นไปได้เช่นกันที่ “ผู้แทนของประชาชน” จะผ่านร่างกฎหมายที่ขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ของ “ประชาชน” เอง และรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมาก็ไม่เคยกำหนดกระบวนการแก้ปัญหาเช่นนี้ให้แก่ประชาชนเลย นอกจากประชาชนต้องออกมาชุมนุมกันเพื่อส่งสัญญาณให้ผู้แทนของตนเองรู้ว่ากำลังทำสิ่งที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชน ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงศึกษากระบวนการดังกล่าวโดยศึกษาแนวทางของต่างประเทศเพื่อนำมาสู่ข้อเสนอสำหรับประเทศไทย ด้วยความเชื่อว่าการคืนอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจใน

---

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “การลงประชามติ : เครื่องมือการยุติความขัดแย้งในรัฐสภา” ภายใต้โครงการ “สู่ทศวรรษที่เก้า : ก้าวใหม่ของประชาธิปไตยไทย” วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งกำลังจะได้รับการตีพิมพ์ และจะมีการนำเสนอผลงานในงานประชุมวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า (KPI Congress) ครั้งที่ 16 วันที่ 7 พฤศจิกายน 2557.

\*\* นักวิชาการขึ้นตรงต่อเลขาธิการ ปฏิบัติงานสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.

ลักษณะนี้ จะช่วยระงับความขัดแย้งทางการเมืองในกรณีที่ผู้แทนของประชาชนกระทำการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนได้

**คำหลัก :** ประชาธิปไตย ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน  
สภาร่างรัฐธรรมนูญ เผด็จการเสียงข้างมาก

## ABSTRACT

This article studies the referendum initiated by citizens which allows citizens to request the referendum as the mechanism used to return the power of decision making to people. This kind of referendum has been set in the Constitutions of several countries with different processes and methods. In Thailand, the concept of the citizen initiated referendum was first mentioned in the 1948 Constitution Drafting Assembly but it has never been prescribed in any Constitutions.

However, when the protest against the Amnesty Bill occurred in 2013, it is shown that the draft law passed by the majority of the representatives of people can possibly be against the will of people who elected those representatives. Furthermore, there is no process indicated in Thai Constitution which allows people to express their will in order that the representatives can recognize that their decisions are not what people want. Therefore, the study of this article on citizen initiated referendum focuses on the process of this type of referendum and aims to propose the recommendation for Thai Constitution.

**Keyword:** Referendum, Representative Democracy, General Will, Constitutional Convention, Tyranny of Majority.

## ความนำ : สภาพปัญหา

เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2556 สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภานิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นตัวแทนของประชาชน ได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำ

ความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ...<sup>1</sup> ซึ่งมีการเนื้อหาเป็นการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ชุมนุม และรวมไปถึงแกนนำผู้ชุมนุม ผู้สั่งการ ครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2547-2556 อันรวมไปถึงข้อหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี และข้อกล่าวหาฆ่าคนตายของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรี และนายสุเทพ เทือกสุบรรณด้วย<sup>2</sup> การผ่านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมดังกล่าวส่งผลให้แกนนำพรรคฝ่ายค้าน (พรรคประชาธิปัตย์) และประชาชนจำนวนมากที่ไม่เห็นด้วยกับการผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้น ร่วมกันชุมนุมหลายจุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานคร<sup>3</sup> การชุมนุมดังกล่าวได้ขยายตัวไปเรื่อย ๆ แม้ว่าวุฒิสภาจะมีมติไม่ให้ความเห็นชอบแก่ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมดังกล่าวแล้วก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การชุมนุมประท้วงของประชาชนต่อการให้ความเห็นชอบแก่ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดบางประการของประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน กล่าวคือ “ผู้แทน” ของประชาชน ไม่ใช่ “ประชาชน” การตัดสินใจของผู้แทนประชาชนในบางกรณีจึงอาจไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนก็เป็นได้<sup>4</sup> และเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายโดยใช้เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่ากึ่งหนึ่งเท่านั้นในการลงมติให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมาย<sup>5</sup> ยิ่งกว่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้ฝ่ายบริหารซึ่งมีที่มาจากเสียงข้างมากในรัฐสภา (นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี) เท่านั้น เป็นองค์กรที่มี

<sup>1</sup> โปสตัดูเดย์, สภาอญญ ผ่านนิรโทษสุดขอยวาระ 3 ใน [www.posttoday.com/การเมือง/256324/สภาอญญ-ผ่านนิรโทษกรรมสุดขอยวาระ3](http://www.posttoday.com/การเมือง/256324/สภาอญญ-ผ่านนิรโทษกรรมสุดขอยวาระ3). (last visited 7 November 2013).

<sup>2</sup> Bangkok Post, *Amnesty bill revision slammed*, At [www.bangkokpost.com/most-recent/375261/panel-passes-tweaked-amnesty-bill](http://www.bangkokpost.com/most-recent/375261/panel-passes-tweaked-amnesty-bill), (last visited 25 October 2013).

<sup>3</sup> Time, *Thailand's amnesty bill unites political foes against government*, At [www.world.time.com/2013/11/01/thailands-amnesty-bill-unites-political-foes-against-government](http://www.world.time.com/2013/11/01/thailands-amnesty-bill-unites-political-foes-against-government), (last visited 10 November 2013).

<sup>4</sup> ชมพูนุท ตั้งถาวร, *กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ* (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2556), หน้า 319-320.

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40.

อำนาจริเริ่มการจัดให้มีการลงประชามติได้<sup>6</sup> เท่ากับว่า ถ้าหากรัฐสภาออกกฎหมายขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว ก็แทบไม่มีช่องทางใดตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงออกเลย เว้นแต่จะต้องรวมตัวกันชุมนุมอย่างที่ผ่านมา ปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณาในกรณีนี้ ก็คือ *ทำอย่างไร ประชาชนจึงจะสามารถแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ หรือให้เจตนารมณ์นั้นมีผลผูกพันผู้แทนของประชาชน ?*

ทั้งนี้ ปัญหาเรื่องผู้แทนประชาชนอาจมีมติไปในทางที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้วในหลายประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน และหลายประเทศก็หาทางแก้ปัญหาดังกล่าว ด้วยการวางกลไกให้มีการคืนอำนาจการตัดสินใจให้แก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เช่น บางประเทศกำหนดให้เสียงข้างน้อยในสภาสามารถริเริ่มการจัดให้มีการลงประชามติได้ เท่ากับว่า ถ้าหากเสียงข้างน้อยในสภาไม่เห็นด้วยกับเสียงข้างมากในสภา ก็สามารถร้องขอให้นำประเด็นดังกล่าวกลับไปให้ประชาชนตัดสินใจด้วยการลงประชามติได้<sup>7</sup> ยิ่งกว่านั้น บางประเทศก็กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเองสามารถริเริ่มให้มีการลงประชามติได้ นั่นคือ ถ้าหากประชาชนเห็นว่าการดำเนินการใดของรัฐบาล หรือการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว ก็สามารถร้องขอให้คืนการตัดสินใจประเด็นดังกล่าวให้แก่ประชาชนได้ โดยบทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีการกำหนดให้มีการลงประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชนเท่านั้น ซึ่งได้มีการกล่าวถึงในประเทศไทยมานานแล้ว แต่ยังไม่เคยมีการกำหนดกติกาอย่างเป็นรูปธรรม โดยศึกษาการกำหนดให้มีการลงประชามติในรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมา กรณีศึกษาต่างประเทศ เพื่อนำมาสู่ข้อสรุปที่เป็นข้อเสนอในประเทศไทย

บทความนี้จะเริ่มจาก (1) การกล่าวถึงแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการลงประชามติ ซึ่งเป็นการคืนอำนาจการตัดสินใจให้แก่ประชาชน ซึ่งมีทั้งแนวความคิดที่สนับสนุนการให้ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจโดยการลงประชามติ และแนวความคิดที่ไม่สนับสนุน (2) จากนั้น จะกล่าวถึงการกำหนดเรื่องการลงประชามติที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญไทย โดยมุ่งเน้นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” จึงมีบันทึกการประชุมจัดเก็บไว้ และ (3) ชี้ให้เห็นถึงการออกเสียงประชามติที่ริเริ่มโดย

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165.

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญประเทศเดนมาร์ก มาตรา 42 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามสามารถร้องขอให้มีการนำร่างกฎหมายที่ได้ผ่านการให้ความเห็นชอบแล้วแต่ยังไม่ได้ประกาศใช้ไปขอให้มีการลงประชามติได้.

ประชาชนในต่างประเทศ เพื่อเป็นการชี้ให้เห็นรูปแบบ และตัวอย่างในการกำหนดกติกาการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มให้มีการลงประชามติ จนนำมาสู่บทสรุปและข้อเสนอในตอนท้าย

## 1. แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง : ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนกับความเป็นผู้แทนของประชาชน

ปัจจุบัน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ปรากฏในประเทศต่างๆจะเป็นประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน เนื่องจากสภาพแวดล้อมในปัจจุบันที่ประชากรมีจำนวนมากขึ้น ทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงอย่างที่เคยปรากฏในสมัยกรีกนั้นแทบจะเป็นไปไม่ได้แล้ว<sup>8</sup> ทั้งนี้ แนวความคิดของความเป็นตัวแทนประชาชนนั้นได้รับการตีความออกเป็นสองแนวทาง **แนวทางแรก** เชื่อว่าเมื่อประชาชนได้เลือกผู้แทนแล้ว ให้ถือว่าผู้แทนเป็นอิสระจากประชาชนที่เลือกตนมา ความเชื่อในแนวทางนี้จึงไม่เห็นด้วยกับการที่ต้องให้ผู้แทนประชาชนคืนอำนาจตัดสินใจให้แก่ประชาชน โดยการลงประชามติ และยังเชื่อว่าการตัดสินใจปัญหาด้วยการลงประชามติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงประชามติที่ให้ประชาชนสามารถริเริ่มได้เอง อาจทำให้เกิด “เผด็จการเสียงข้างมาก” (Tyranny of Majority) อันอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิเสรีภาพของเสียงส่วนน้อยได้ ส่วน**แนวทางที่สอง**เชื่อว่า **ผู้แทนของประชาชนย่อมต้องผูกพันกับเจตนารมณ์ของประชาชนที่เลือกผู้แทนมา** แนวทางดังกล่าวนี้จึงสนับสนุนให้คืนอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เห็นประเด็นปัญหา ดังจะได้อธิบายแนวความคิดทั้งสอง ดังนี้

### “ผู้แทนของชาติ” : ผู้แทนที่เป็นอิสระจากประชาชน

แนวความคิดของนักปราชญ์ที่มีอิทธิพลต่อการอธิบายเรื่องความเป็นผู้แทนที่เป็นผู้แทนของชาติคือ แนวความคิดของ ซีเอ-เยส์ (Emmanuel Joseph Sièyès (1748-1836)) ในขณะนั้นราชอาณาจักรฝรั่งเศสมีสภานิติบัญญัติ อันประกอบด้วยสภา 3 สภา ได้แก่ สภาขุนนาง (Noblesse) สภาพระ (Clergé) และสภาที่สาม หรือสภาสามัญชน (Tiers)<sup>9</sup> ซึ่งเป็นตัวแทนของสามัญชน แต่มี

<sup>8</sup>วิชญ์ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, 2550), หน้า 249.

<sup>9</sup> Encyclopédia Larousse, Etats Généraux, at [http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/%C3%A9tats\\_g%C3%A9n%C3%A9raux/49635](http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/%C3%A9tats_g%C3%A9n%C3%A9raux/49635). (last visited 1 October 2014).

อำนาจน้อยเมื่อเทียบกับสภาอีกสองสภาทั้งที่เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ และใน ค.ศ. 1789 ซีเอเยสก็ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาสามัญชน ด้วยเหตุนี้ ตำราของซีเอเยสเรื่อง “อะไรคือ สภาสามัญชน ?” (Qu’est-ce que le tiers état ?) จึงเป็นตำราที่กล่าวถึงความสำคัญของสภาสามัญชนซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน

ในตำราดังกล่าว ซีเอเยส ได้กล่าวว่า เจตนารมณ์ของ “ชาติ” (ซึ่งก็คือ พลเมืองทุกคนรวมกัน) เป็นสิ่งสูงสุด และเจตนารมณ์ของชาติ จะแสดงออกได้โดยผ่านผู้แทนของชาติซึ่งได้รับเลือกจากประชาชน และเมื่อได้รับเลือกแล้ว ผู้แทนเหล่านั้น ไม่ใช่ผู้แทนของราษฎร แต่เป็นผู้แทนของชาติอันมีอิสระไม่ต้องผูกมัดอยู่กับประชาชนผู้เลือกตั้งตนมา ผู้แทนของชาติสามารถดำเนินการใดๆ ที่เห็นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชาติได้อย่างเต็มที่<sup>10 11</sup>

แนวความคิดนี้ได้ส่งผลให้เกิดการตีความเรื่อง “ความเป็นตัวแทนของประชาชน” ว่าเมื่อประชาชนได้เลือกผู้แทนแล้ว ให้ถือว่าผู้แทนนั้นเป็นอิสระจากประชาชนซึ่งเลือกตั้งตนมา<sup>12</sup> นอกจากนี้ การตีความในเรื่องความเป็นตัวแทนของประชาชนในลักษณะนี้ก็เคยปรากฏมาก่อนหน้านี้แล้วในงานเขียนของเจมส์ เมดิสัน (James Madison (1751-1836)) ใน Federalist paper ฉบับที่ 10 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้แทนประชาชนจะผูกพันอยู่เฉพาะประชาชนที่เลือกตั้งตนมาไม่ได้ แต่ต้องชั่งน้ำหนักและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศโดยรวมเป็นสำคัญ<sup>13</sup> เช่นเดียวกับ Edmund Burke (1729-1797) ซึ่งกล่าวว่า “เมื่อ [ชาวบริสตอล (Bristol)] เลือกผู้แทน ก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้แทนนั้นเป็นสมาชิกของบ

<sup>10</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 58.

<sup>11</sup> อย่างไรก็ตาม ซีเอเยสก็ไม่ได้หมายความว่าผู้แทนของชาติจะดำเนินการใดๆ ก็ได้ตามอำเภอใจ หากแต่การที่พลเมืองทุกคนมารวมกันเป็นชาติ และมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของชาตินั้น ไม่ได้หมายความว่ามอบอำนาจทั้งหมดให้ผู้แทน หากแต่เป็นเพียงอำนาจที่เป็นไปเพื่อให้เกิดการรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น และผู้แทนของชาติก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงกรอบการใช้อำนาจนี้ได้ โปรดดู Emmanuel Joseph Siyès. (2002), Qu’est-ce que le tiers état? (Paris : Edition du Boucher), pp. 51-52.

<sup>12</sup> H.F. Pitkin, The Concept of Representation, (London: Berkeley, 1967), pp. 145-146, referred in Geoffrey de Q Walker, Initiative and Referendum: The people’s Law (Sydney: The Centre for independent studies, 1987), p. 30.

<sup>13</sup> Hamilton, Madison and Jay, The Federalist with Letters of Brutus (United Kingdom : Cambridge University Press, 2003), pp. 40-46.

ริสทอล หากแต่เป็นสมาชิกของรัฐสภา...และถ้าหากผู้แทนนั้นตัดสินใจตามความเห็นของประชาชนที่เลือกมา [แต่เพียงอย่างเดียว] นั่นถือว่าการทรงอำนาจมากกว่าการรับใช้ประชาชน [ที่เลือกตนมา]"<sup>14</sup>

ทั้งนี้ แนวความคิดดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าเมื่อเลือกผู้แทนแล้ว ผู้แทนเป็นอิสระกระทำการใดๆได้ตามอำเภอใจ หากแต่ถือว่าผู้แทนมีหน้าที่ต้องทำเพื่อ “ประโยชน์ของประเทศชาติ” ตามที่ผู้แทนเห็นว่าเหมาะสม ไม่ใช่ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนเฉพาะกลุ่มที่เลือกตนมา อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดนี้ไม่เห็นด้วยกับการให้ผู้แทนประชาชนกลับไปถามประชาชนว่าในประเด็นที่เป็นปัญหาอยู่นั้น ควรจะตัดสินใจในทางใด หากแต่เป็นเรื่องที่ผู้แทนประชาชนควรจะต้องชั่งน้ำหนักตัดสินใจเอง

นอกจากนี้ นักคิดในแนวทางนี้ยังเห็นว่า การให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ ซึ่งเป็นการตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก ตลอดจนการให้ประชาชนเสนอกฎหมายและริเริ่มการลงประชามติเองอาจทำให้เกิด “เผด็จการโดยเสียงข้างมาก” อันจะนำไปสู่การลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นเสียงส่วนน้อยได้<sup>15</sup> ทั้งนี้ การใช้เสียงข้างมากจนละเมิดสิทธิเสรีภาพของเสียงข้างน้อยเคยเกิดขึ้นจริงอย่างเช่น กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งประชาชนได้เข้าชื่อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>16</sup> เพื่อกำหนดสิทธิการสมรสของคู่รักร่วมเพศ และเมื่อผ่านการลงประชามติแล้ว ปรากฏว่าประชาชนเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบด้วย ทำให้กลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยเฉพาะคนรักร่วมเพศยื่นเรื่องต่อศาลมลรัฐแคลิฟอร์เนีย และคดีดังกล่าวได้ขึ้นถึงศาลชั้นต้นสหรัฐ และศาลได้พิพากษาว่าสิทธิพื้นฐาน (Fundamental Right) ไม่อาจนำมาเป็นประเด็นในการลงประชามติได้<sup>17</sup> และศาลอุทธรณ์พิพากษายืน<sup>18</sup> และศาลสูงสุดแห่งสหรัฐ

<sup>14</sup> Geoffrey de Q Walker, *Initiative and Referendum : The people's Law* (Sydney : The Centre for independent studies, 1987), p. 31.

<sup>15</sup> Geoffrey de Q Walker, *Ibid*, pp. 82-83.

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนียกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ (รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มาตรา 2 อนุมาตรา 8 (Article 2 Section 8)) และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นก็ต้องผ่านการลงประชามติ (รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มาตรา 18 อนุมาตรา 4 (Article 18 Section 4)).

<sup>17</sup> United States District Court for the Northern District of California, *Perry V. Schwazenegger* (2010), at [documents.nytimes.com](http://documents.nytimes.com), (last visited 23 February 2013).

<sup>18</sup> United States Court of Appeal for ninth circuit, *Perry V. Schwazenegger* (2010), at [cdn.ca9.uscourts.gov](http://cdn.ca9.uscourts.gov). (last visited 23 February 2013).

ไม่รับฎีกา คำร้องฎีกาจึงตกไป<sup>19</sup> ผลจึงเป็นไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นที่ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก เพราะเปรียบเสมือนการให้อำนาจแก่ผู้แทนที่ได้รับเลือกมาก่อนข้างมากและในทางปฏิบัตินั้น ผู้แทนอาจไม่มีอิสระเนื่องจากมีความเป็นพรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้การตัดสินใจของผู้แทนในบางกรณีจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของพรรคที่ตนสังกัดอยู่ อีกทั้งไม่มีหลักประกันใดๆเลยที่จะรับรองว่าสิ่งที่ผู้แทนตัดสินใจนั้นจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง นอกจากนี้ H.B. Mayo นักวิชาการ ยังได้กล่าวอีกว่า ความหวาดกลัวต่อการเกิดเผด็จการเสียงข้างมากนั้น เกิดจากการมองว่าประชาธิปไตยมีเพียงหลักเสียงข้างมากแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งที่ความจริงแล้ว หลักการประชาธิปไตยยังมีอย่างอื่นอีก เช่น การเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อย (Majority's Rule and Minority's Right) ซึ่งต้องเป็นกลไกที่สร้างความสมดุลกันและป้องกันการเกิดเผด็จการเสียงข้างมากได้ระดับหนึ่ง<sup>20</sup> ด้วยเหตุนี้ แนวความคิดดังกล่าวนี้จึงไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน หากแต่แนวความคิดที่ได้รับการยอมรับมากกว่าคือ แนวความคิดว่าผู้แทนของประชาชนจะต้องผูกพันกับเจตนารมณ์ของประชาชน

#### “ผู้แทนของประชาชน” : ผู้แทนที่ต้องผูกพันกับเจตนารมณ์ของประชาชน

ทฤษฎีซึ่งมีอิทธิพลก่อให้เกิดแนวความคิดที่ว่าเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสิ่งสูงสุด ทำให้ผู้แทนของประชาชนจะต้องผูกพันอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชน คือ ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ของรูสโซ (Jean Jacques Rousseau (1712-1778)) โดยความคิดของรูสโซก็ได้ได้รับอิทธิพลจากการมองรูปแบบการปกครองในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ที่มีการตั้งสภาให้ประชาชนประชุมร่วมกันเพื่อหาข้อยุติในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะใกล้เคียงกับประชาธิปไตยทางตรงในประเทศสวิสเซอร์แลนด์นี้ มีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 12 แล้ว<sup>21</sup>

รูสโซเชื่อว่า แต่เดิมมนุษย์เกิดมามีความเท่าเทียมกัน แต่เมื่อเกิด “กรรมสิทธิ์” ก็ทำให้มนุษย์ไม่เสมอภาคกัน มนุษย์จึงต้องสร้างสังคมใหม่ซึ่งเกิดจากการยินยอมพร้อมใจรวมกันเป็นสังคม และทำให้เกิด “สัญญาประชาคม” อันเป็นข้อตกลงร่วมกันว่า<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Supreme Court of the United States, Hollingsworth V. Perry (2013) at [www.supremecourt.gov](http://www.supremecourt.gov). (last visited 11 September 2013).

<sup>20</sup> Geoffrey de Q Walker, op. cit., pp. 83-84.

<sup>21</sup> Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kriesi, “Switzerland : the referendum and initiative as a centerpiece of the political system” In The referendum experience in Europe (Great Britain : Macmillian Press LTD, 1996), p. 185.

<sup>22</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม, หน้า 53.



“เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้ เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน”<sup>23</sup>

ทฤษฎีสัญญาประชาคมของรูสโซแสดงให้เห็นว่า “เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน” (la volonté générale หรือ General will) เป็นรัฐอธิปไตย และปฏิเสธการโอนเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนนี้ไปให้แก่ผู้แทน และเห็นว่าผู้แทนเป็นเพียง “กรรมการ” ที่ประชาชนตั้งขึ้น<sup>24</sup> เท่ากับว่าผู้แทนในสายตาของรูสโซจะต้องผูกพันอยู่กับการดำเนินการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของปวงชน

ดังนั้น ผู้แทนประชาชนย่อมผูกพันกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นผู้เลือกตนมา การตัดสินใจของผู้แทนประชาชนจึงต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เป็นปัญหากระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อยู่ ก็ควรนำประเด็นดังกล่าวกลับไปถามความเห็นของประชาชน หรือคืนอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจ<sup>25</sup> แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีสัญญาประชาคมของรูสโซ ซึ่งถือว่าเจตนารมณ์ของปวงชนเป็นรัฐอธิปไตย ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ดังนั้น ประชาชนจึงไม่ควรมีส่วนร่วมเฉพาะแต่เพียงการเลือกผู้แทน หากแต่ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ไปตลอดกระบวนการด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวความคิดดังกล่าวนี้จะสนับสนุนให้มีการทำประชามติเพื่อเป็นการคืนอำนาจให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตัดสินใจ ตลอดจนมีการพัฒนาแนวความคิดดังกล่าวไปถึงการให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มการลงประชามติเองก็ตาม แต่แนวความคิดและความเกรงกลัวว่าจะเกิดเผด็จการเสียงข้างมากนั้น ก็ยังคงได้รับการกล่าวถึงอยู่ ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าในหลายประเทศจะกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองด้วยการลงประชามติ รวมไปถึงจนถึงการให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มการลงประชามติเอง แต่ก็จะมีการออกแบบกติกาเพื่อกำหนดกรอบและข้อจำกัดในการลงประชามติที่แตกต่างกันไปซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นความพยายามในการสร้างสมดุลระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชน และการป้องกันเผด็จการเสียงข้างมากอันอาจทำให้เกิดการลิดรอนสิทธิของประชาชนเสียงส่วนน้อย นั่นเอง

<sup>23</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน.

<sup>24</sup> Geoffrey de Q Walker, op. cit., p.54.

<sup>25</sup> Ibid. p. 30.

## 2. การกำหนดเรื่องการลงประชามติที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญไทย

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศไทยทั้งหมดที่ผ่านมาพบว่าเคยมีการกำหนดเรื่องการลงประชามติไว้อย่างเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 5 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, 2511, 2517, 2540 และ 2550 โดยในทีนี้จะกล่าวถึงการกำหนดให้มีการลงประชามติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, 2540 และ 2550 เท่านั้น และแม้จะไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มการลงประชามติได้ แต่จากการค้นคว้าบันทึกการประชุมการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว พบว่ามีการกล่าวถึงการให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มการลงประชามติด้วยเช่นกัน และเนื่องจากรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนี้ได้รับการยกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงมีบันทึกการประชุมถึงที่มาและข้อโต้แย้งต่างๆของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนรัฐธรรมนูญอีก 2 ฉบับนั้น ไม่ได้ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจค้นหาข้อโต้แย้งต่างๆที่เกิดขึ้นในการร่างรัฐธรรมนูญได้

### 2.1 การลงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดให้ประชาชนสามารถลงประชามติได้เฉพาะกรณีที่เป็นกรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ริเริ่มการให้มีการลงประชามติในกรณีที่ทรงเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ มานั้นกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริสมควรให้ประชาชนวินิจฉัย<sup>26 27</sup>

ทั้งนี้ ในชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญ แต่เดิมมีการเสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการนำร่างกฎหมายที่ไม่ทรงเห็นชอบด้วยตามที่รัฐสภาเสนอไปให้ประชาชนตัดสินใจโดยการลงประชามติ โดยมีการให้เหตุผลว่าการเพิ่มพระราชอำนาจเช่นนี้ถือเป็นการถ่วงดุลอำนาจ และป้องกันมิให้(เสียงส่วนใหญ่ของ)รัฐสภาถือโอกาสออกกฎหมายที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ อีกทั้ง เมื่อถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยแล้ว มติของมหาชนย่อมเป็นสิ่งสำคัญ การคืนอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสม<sup>28</sup>

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 174 วรรคแรก.

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และ 2517 ก็บัญญัติเรื่องกติกาลงประชามติไว้เช่นเดียวกันนี้.

<sup>28</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (กรุงเทพมหานคร : เคล็ดไทย, 2538), หน้า 35-42.

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายที่ได้แย้งการให้พระราชอำนาจดังกล่าวกลับมองว่า การเพิ่มพระราชอำนาจนี้จะเป็นการตั้งสถาบันพระมหากษัตริย์มาอยู่กับการเมืองมากจนเกินไปอันอาจส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจกันระหว่างรัฐสภาและพระมหากษัตริย์ได้ จนกระทั่งในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 37 ที่ประชุมจึงมีมติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจให้ประชาชนลงประชามติได้เฉพาะเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่กำหนดกติกาและโครงสร้างของการปกครองที่สำคัญ จึงควรให้ประชาชนมีโอกาสได้ตัดสินใจในกรณีที่ทรงเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาอาจนำไปสู่การลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้<sup>29</sup>

นอกจากนี้ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกหลายท่าน อย่างเช่น หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ก็ได้ทักท้วงในเรื่องการลงประชามติ โดยเทียบกับกรณีการลงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์โดยให้เหตุผลว่า ด้วยเทคโนโลยีของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ดีกว่าประเทศไทย (ในขณะนั้น) ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนี้ นับเป็นปัจจัยที่สำคัญมากต่อการตัดสินใจของประชาชน<sup>30</sup> ยิ่งกว่านั้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางท่าน ได้แก่ นายโชติ คุ่มพันธ์ ก็ได้เสนอว่าประชาชนควรมีโอกาสเสนอให้มีการลงประชามติด้วยตัวเองได้ และถ้าหากประชาชนไม่เห็นด้วยกับกฎหมายฉบับใดของสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนก็ควรมีโอกาสขอประชามติเพื่อคัดค้านกฎหมายฉบับนั้น หรือถ้าหากประชาชนต้องการออกกฎหมายฉบับใด ก็อาจมีการขอให้ลงประชามติได้ โดยไม่ต้องผ่านรัฐสภา<sup>31</sup>

จากการพิจารณาประเด็นเรื่องการลงประชามติของสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีข้อสังเกตที่สำคัญ สองประการ คือ **ประการแรก** การเล็งเห็นว่าเสียงข้างมากในรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนอาจออกกฎหมายที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนอันอาจนำไปสู่การลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้น ไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงที่มีการผ่านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในช่วง พ.ศ. 2556 ที่ผ่านมา หากแต่มีการตระหนักถึงตั้งแต่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 แล้ว และสภาร่างรัฐธรรมนูญก็เห็นว่า ถ้าหากเกิดกรณีดังกล่าว การคืนอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจก็น่าจะเป็นทางที่เหมาะสมที่สุด และ**ประการที่สอง** แนวความคิดในเรื่องการให้ประชาชนสามารถริเริ่มการลงประชามติได้เองนั้นก็เกิดขึ้นแล้วในการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้เช่นกัน หากแต่ด้วยข้อจำกัดของประเทศในช่วงเวลานั้น อันได้แก่ ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน แนวความคิดที่จะให้ประชาชนสามารถริเริ่มการลงประชามติได้เองจึงยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมในประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว

<sup>29</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดียวกัน.

<sup>30</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 35 วันพุธที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2491.

<sup>31</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33 วันศุกร์ที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2491.

## 2.2 การลงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติเรื่องการลงประชามติไว้ค่อนข้างใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ การกำหนดเรื่องประชามติในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับไม่ใช่การกำหนดประชามติในเรื่องการนิติบัญญัติ หากแต่เป็นประชามติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์กรที่สามารถริเริ่มให้มีการลงประชามติได้คือฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี) และจะต้องปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศ หรือประชาชน โดยการลงประชามตินี้เป็นเพียงการ “ขอปรึกษาประชาชน” เท่านั้น นั่นหมายความว่า ผลการลงประชามติไม่ได้ผูกพันการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้วางข้อจำกัดในการลงประชามติไว้สองประการ คือ หนึ่ง การลงประชามติจะต้องไม่เป็นเรื่องที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และสอง จะลงประชามติเกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะไม่ได้<sup>32</sup>

ทั้งนี้ ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ นางสุนีย์ ไชยรส สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้แปรญัตติในประเด็นดังกล่าว โดยเสนอให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถเข้าชื่อต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดให้มีการลงประชามติได้ และขอให้การลงประชามติของประชาชนมีผลผูกพันฝ่ายบริหาร ไม่ใช่เป็นเพียงการให้คำปรึกษาเท่านั้น<sup>33</sup> อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ ดร. สุจิต บุญบงการ เห็นว่า ในเบื้องต้น ควรกำหนดให้การลงประชามติเป็นการประกอบการตัดสินใจของฝ่ายบริหารไปก่อน เนื่องจากเห็นว่าเป็นของใหม่ และประเทศไทยยังไม่มีความพร้อม<sup>34</sup>

ต่อมา เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการกำหนดเรื่องการลงประชามติไว้เช่นกัน หากแต่กำหนดในลักษณะที่ใกล้เคียงกับการลงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ต่างกันบางประเด็น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 กำหนดให้การออกเสียงประชามติสามารถกระทำได้โดยองค์กรที่ริเริ่มคือฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และอาจปรึกษาประธานสภา

<sup>32</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 214.

<sup>33</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2540.

<sup>34</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วันเสาร์ที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2540.

ผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องหนึ่งๆอาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือประชาชนส่วนข้อจำกัดในการลงประชามตินั้น กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 กำหนดสิ่งที่แตกต่างออกไปคือ การจัดให้มีการลงประชามติดังกล่าว จะเป็นการกำหนดให้เป็นการลงประชามติเพื่อหาข้อยุติ นั่นคือ ให้การลงประชามติมีผลผูกพัน หรือจะเป็นการจัดให้มีการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ก็ได้<sup>35</sup>

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฯ ทั้งสองฉบับก็ไม่ได้กำหนดให้มีการลงประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชน ยิ่งกว่านั้น การกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจริเริ่มการลงประชามติก็ถูกตั้งข้อสังเกตว่า ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหาร นั้นหมายความว่า ฝ่ายบริหารต้องมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว ดังนั้น ถ้าหากการดำเนินการใดของฝ่ายบริหารที่ตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากและมีแนวโน้มสูงว่าประชาชนจะไม่เห็นด้วย ฝ่ายบริหารก็อาจเลือกที่จะนำประเด็นดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งตนถือเสียงข้างมากอยู่ มากกว่าที่จะนำไปให้ประชาชนตัดสินใจ<sup>36</sup> ซึ่งก็อาจได้ผลลัพธ์เป็นสิ่งที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนอยู่นั่นเอง

### 3. การลงประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชนในต่างประเทศ

ในหลายประเทศได้มีการกำหนดให้ประชาชนสามารถริเริ่มการลงประชามติเองได้ และจากการศึกษากรณีศึกษาต่างประเทศแล้ว พบว่า การกำหนดกติกาในการให้ประชาชนริเริ่มการลงประชามติเองนั้น จะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างปัจจัยที่สำคัญสองประการ ประการแรก คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบผู้แทนและทำให้การดำเนินการต่างๆ ของผู้แทนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากยิ่งขึ้น และประการที่สอง คือ การระมัดระวังไม่ให้เกิดเผด็จการเสียงข้างมาก อันอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิเสรีภาพของเสียงข้างน้อยได้ ด้วยเหตุนี้ แต่ละประเทศก็จะมีกำหนดกติกาและข้อจำกัดในประเด็นดังกล่าวแตกต่างกันไป เพื่อหา

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165.

<sup>36</sup> Thosaphon Chieocharnpraphan and Thipsarin Phaktanukul, *Empowering Direct Democracy through a Referendum to Counter-Balance the Majority in the House of Representatives of Thailand*, At [http://www.thaiworld.org/enn/thailand\\_monitor/answer.php?question\\_id=1332](http://www.thaiworld.org/enn/thailand_monitor/answer.php?question_id=1332). (last visited 1 September 2014).

จุดสมดุลของปัจจัยทั้งสองให้ได้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดกรอบว่าเรื่องใดบ้างห้ามนำไปลงประชามติ หรือการกำหนดกรอบว่าเฉพาะเรื่องใดที่สามารถลงประชามติได้ ตลอดจนการจำกัดกรอบของการลงประชามติว่าทำได้เฉพาะกรณีใดบ้าง หรือกำหนดให้การลงประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชนนี้เป็นเพียงประชามติที่เป็น “ข้อปรึกษา” ไม่มีผลผูกพัน เป็นต้น

ตัวอย่างของต่างประเทศที่มีการกำหนดให้ประชาชนสามารถริเริ่มการลงประชามติเองได้ที่จะนำมากล่าวถึงในบทความนี้ได้แก่ การริเริ่มให้มีการลงประชามติโดยประชาชนในประเทศฮังการี อิตาลี และอัลเบเนีย ซึ่งกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มให้มีการลงประชามติได้ โดยเน้นไปที่เป็นประชามติที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนกฎหมาย และมีการกำหนดกรอบโดยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเรื่องใดบ้างที่ห้ามนำไปลงประชามติ และการริเริ่มการลงประชามติโดยประชาชนในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งเป็นการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เรื่องใดบ้างที่จะให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อขอให้มีการลงประชามติได้ ตลอดจนกรณีของประเทศโบลีเวีย ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนสามารถริเริ่มการลงประชามติได้เฉพาะการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเท่านั้น และตัวอย่างของประเทศฟินแลนด์ซึ่งกำหนดให้การลงประชามติในกรณีนี้เป็นเพียงประชามติในลักษณะ “ข้อหารือ”

### 3.1 การลงประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชนในประเทศอัลเบเนีย ฮังการี และอิตาลี

การกำหนดกติกาในการลงประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชนในประเทศเหล่านี้มีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือ มุ่งเน้นไปที่การลงประชามติที่เกี่ยวข้องกับงานของนิติบัญญัติ และมีการกำหนดกรอบโดยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า เรื่องใดบ้างที่ห้ามนำไปลงประชามติ ดังนี้

รัฐธรรมนูญประเทศอิตาลีกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 500,000 คนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อขอให้มีการลงประชามติเพื่อยกเลิกกฎหมายทั้งฉบับ หรือบางมาตราได้ แต่รัฐธรรมนูญก็กำหนดอย่างชัดเจนว่าห้ามลงประชามติเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษี งบประมาณ การนิรโทษกรรม และกฎหมายเกี่ยวกับการให้สัตยาบันสนธิสัญญา<sup>37</sup>

ส่วนรัฐธรรมนูญประเทศฮังการีก็กำหนดกติกาในลักษณะเดียวกันแต่กว้างกว่ากรณีของประเทศอิตาลี กล่าวคือ รัฐธรรมนูญประเทศฮังการีกำหนดให้ประชาชนสามารถริเริ่มให้มีการลงประชามติได้ เฉพาะกิจการที่อยู่ในขอบอำนาจของรัฐสภา ซึ่งก็ได้แก่การดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ตั้งแต่การร่างกฎหมาย ไปจนถึงการยกเลิกกฎหมาย นั่นเอง โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 200,000 คน สามารถเข้าชื่อกันร้องขอให้มีการลงประชามติได้

<sup>37</sup> รัฐธรรมนูญประเทศอิตาลี ค.ศ. 1947 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2012 มาตรา 75.

และในกรณีนี้ รัฐสภาจะต้องจัดให้มีการลงประชามติในประเด็นดังกล่าว เท่านั้น จะใช้ดุลพินิจไม่ได้ แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 100,000 คน เข้าชื่อกัน รัฐสภาสามารถใช้ดุลพินิจได้ว่า จะจัดให้มีการลงประชามติตามที่มีการเข้าชื่อร้องขอหรือไม่ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญก็บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเช่นกันว่า ห้ามไม่ให้มีการเข้าชื่อกันเพื่อนำไปลงประชามติที่จะมีผลให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน เช่น กฎหมายงบประมาณ ภาษี การประกาศสงคราม และการนิรโทษกรรม เป็นต้น<sup>38</sup>

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญประเทศอัลเบเนียก็บัญญัติในทำนองเดียวกัน คือ กำหนดให้ประชาชนไม่น้อยกว่า 50,000 สามารถเข้าชื่อเพื่อร้องขอให้มีการจัดทำประชามติเพื่อยกเลิกกฎหมายหรือร้องต่อประธานาธิบดีเพื่อให้จัดให้มีการลงประชามติในเรื่องสำคัญได้ และกำหนดห้ามลงประชามติในเรื่องที่จะมีผลเป็นการแบ่งแยกดินแดน เรื่องการจำกัดสิทธิเสรีภาพ เรื่องเกี่ยวกับภาษีและงบประมาณ ตลอดจนเรื่องเกี่ยวกับการประกาศสงคราม เป็นต้น นอกจากนี้ ห้ามมีลงประชามติซ้ำในประเด็นเดิม จนกว่าเวลาจะผ่านไปไม่น้อยกว่า 3 ปี<sup>39</sup>

### 3.2 การลงประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชนในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และโบลีเวีย

การกำหนดกติกาเรื่องการลงประชามติในสองประเทศนี้มีลักษณะคล้ายกันคือ รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ประชาชนสามารถริเริ่มให้มีการลงประชามติในเรื่องใดได้บ้าง ส่วนเรื่องใดที่ไม่ได้บัญญัติไว้ ก็แสดงว่าประชาชนจะริเริ่มให้มีการลงประชามติไม่ได้ ดังนี้

รัฐธรรมนูญประเทศสวิตเซอร์แลนด์กำหนดเรื่องการลงประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชนซึ่งแบ่งได้เป็นสองกรณีใหญ่ๆ กรณีแรก คือ ในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งประชาชนไม่น้อยกว่า 100,000 คน สามารถเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ และข้อเสนอดังกล่าวจะต้องผ่านการลงประชามติ<sup>40</sup> ทั้งนี้ แม้ในในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจะไม่ได้ถูกบัญญัติให้เป็นการริเริ่มให้มีการลงประชามติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ แต่รัฐธรรมนูญก็บังคับให้ต้องมีการนำข้อเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับไปลงประชามติ จึงเท่ากับว่า การเข้าชื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ คือ การเรียกให้มีการลงประชามติในประเด็นดังกล่าวนั่นเอง

<sup>38</sup> รัฐธรรมนูญประเทศอิตาลี ค.ศ. 2011 มาตรา 8.

<sup>39</sup> รัฐธรรมนูญประเทศอัลเบเนีย ค.ศ. 1998 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2008 มาตรา 150-151.

<sup>40</sup> รัฐธรรมนูญประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ค.ศ. 1999 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2002 มาตรา 138.

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญประเทศสวิตเซอร์แลนด์ยังบัญญัติไว้ด้วยว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการลงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายระดับสมาพันธรัฐ กฎหมายระดับสมาพันธรัฐที่ออกขึ้นอย่างเร่งด่วนและมีอายุนานกว่าหนึ่งปี รัฐกำหนดที่มีผลเป็นการขยายรัฐธรรมนูญ หรือรัฐบัญญัติ และสนธิสัญญาระหว่างประเทศซึ่งจะมีผลใช้บังคับตลอดไป หรือมีผลเป็นการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น<sup>41</sup>

ส่วนรัฐธรรมนูญประเทศโบลีเวีย ก็กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด สามารถเข้าชื่อขอให้มีการลงประชามติได้เฉพาะเพื่อเป็นการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเท่านั้น<sup>42</sup>

### 3.3 การลงประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชนในประเทศฟินแลนด์

รัฐธรรมนูญประเทศฟินแลนด์กำหนดให้การลงประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชนเป็นเพียงประชามติที่เป็น “ข้อปรึกษา” เท่านั้น นั่นหมายความว่า ผลของการลงประชามติจะไม่ผูกพันองค์กรที่เกี่ยวข้อง แต่จะเป็นเพียงการสะท้อนเสียงของประชาชนเท่านั้น โดยการริเริ่มให้มีการลงประชามติในกรณีนี้ จะต้องมีการลงชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน เข้าชื่อเพื่อร้องขอให้มีการลงประชามติ<sup>43</sup>

### สรุปและข้อเสนอแนะ

ปัจจุบัน ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีในการติดต่อสื่อสารทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสะดวกได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ประกอบกับข้อจำกัดของการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนในแง่ที่ว่าบางกรณีผู้แทนของประชาชนอาจตัดสินใจไปในทางที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ส่งผลให้การเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของหลายๆ ประเทศที่มีการยกฐานะขึ้นใหม่หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติม ก็มักจะมีการกำหนดเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการลงประชามติไว้ด้วย อีกทั้ง เมื่อพิจารณา

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ค.ศ. 1999 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2002 มาตรา 141.

<sup>42</sup> รัฐธรรมนูญประเทศโบลีเวีย ค.ศ. 2009 มาตรา 240.

<sup>43</sup> รัฐธรรมนูญประเทศฟินแลนด์ ค.ศ. 1999 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2011 มาตรา 53.



จากวิวัฒนาการในเรื่องการกำหนดเรื่องการลงประชามติในรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมาแล้ว ก็พบว่า การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงด้วยการลงประชามติก็มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆ และความสำคัญมากขึ้นเช่นกัน

ทั้งนี้ วิฤตการเมืองของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาซึ่งมีการผ่านร่างกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ก็ได้สะท้อนให้เห็นแล้วว่า การคืนอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจในบางกรณีเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ และเมื่อรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดเรื่องการลงประชามติไว้มากที่สุด กลับกำหนดให้อำนาจริเริ่มการลงประชามติเป็นของฝ่ายบริหารแต่เพียงองค์กรเดียว เช่นนี้ เท่ากับว่า ถ้าหากฝ่ายบริหาร (ซึ่งถือเสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภา) กำหนดให้มีการดำเนินการอย่างใดแล้ว ถ้าหากเสียงส่วนน้อยในสภาไม่เห็นด้วย หรือประชาชนไม่เห็นด้วย ก็ไม่มีทางแสดงออกอย่างใดได้เลยนอกเสียจากรวมตัวกันชุมนุมเพื่อแสดงออกถึงความต้องการดังเช่นที่ผ่านมา

ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้ประชาชนมีช่องทางในการแสดงความคิดเห็น ความต้องการ ตลอดจนการคืนอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจด้วยการลงประชามติเป็นสิ่งที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเพิ่มช่องทางการริเริ่มให้มีการลงประชามติไม่ว่าจะเป็นการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนน้อย (พรรคฝ่ายค้าน) สามารถร้องขอให้มีการลงประชามติได้ หรือจะให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อขอให้มีการลงประชามติในบางประเด็นได้ เพื่อเป็นการสะท้อนเสียงของประชาชนให้ผู้แทนประชาชนได้รับทราบ แต่ก็ต้องป้องกันไม่ให้กลายเป็นว่ามีการลงประชามติกันทุกเรื่องจนขัดขวางการบริหารราชการแผ่นดินและสิ้นเปลืองงบประมาณ

เมื่อได้ศึกษากรณีตัวอย่างต่างๆตามที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าหากจะมีการกำหนดให้ประชาชนสามารถริเริ่มการลงประชามติ ก็อาจกำหนดได้สองลักษณะใหญ่ๆ คือ หนึ่ง กำหนดให้ประชาชนสามารถริเริ่มให้มีการลงประชามติในลักษณะที่เป็น “การแสดงความเห็น” หรือ “การให้คำปรึกษา” ได้ ซึ่งผลการลงประชามติเช่นนี้แม้จะไม่มีผลผูกพัน แต่อย่างน้อยก็เป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนได้ และการริเริ่มให้มีการลงประชามติในกรณีนี้ อาจไม่ต้องจำกัดประเด็นไว้อย่างรัดกุมมากนัก เพราะไม่ได้มีผลผูกพัน และ สอง การกำหนดให้ประชาชนสามารถริเริ่มให้มีการลงประชามติในลักษณะที่ผลแห่งการลงประชามตินั้นจะมีผลผูกพัน ซึ่งในกรณีนี้จะต้องกำหนดกติกาไว้อย่างชัดเจนโดยอาจกำหนดว่าเรื่องใดบ้างที่ประชาชนสามารถริเริ่มให้มีการลงประชามติได้ หรืออาจกำหนดเป็นข้อห้ามว่าเรื่องใดบ้างที่ห้ามริเริ่มให้มีการลงประชามติ ก็ได้ แต่อย่างน้อย ต้องกำหนดให้การลงประชามติที่จะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจะกระทำไม่ได้ ส่วนเรื่องอื่นๆนั้น ก็อาจจะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆไป ดังจะเห็นได้จากกรณีทั้งหลายๆประเทศกำหนดห้ามลงประชามติในกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน หรือภาษี ซึ่งผู้เขียนคิดว่าการห้ามในลักษณะนี้ก็มีเหตุผลที่น่าพิจารณา เนื่องจาก ถ้าหากฝ่ายบริหารเสนอกฎหมายให้ขึ้นภาษีเนื่องจากมีความจำเป็นต่อการ

บริหารประเทศ และการขึ้นภาษีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทุกภาคส่วนมากกว่า เช่นนี้ ถ้าปล่อยให้ประชาชนริเริ่มให้ลงประชามติในประเด็นดังกล่าวได้ ก็คงเป็นการยากที่ประชาชนจะยอมลงประชามติให้ขึ้นภาษี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จริงอยู่ที่ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยหลักแล้วจะต้องถือเอาการตัดสินใจของเสียงข้างมาก แต่ก็ต้องระลึกอยู่เสมอว่า “ประชาธิปไตย” ก็ประกอบด้วยหลักการอย่างอื่นอีก เช่น การเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อย และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดให้มีการลงประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชนได้ ก็ต้องวางกรอบอย่างชัดเจน อย่าให้เกินเลยไปจนถึงขนาดจะทำประชามติในเรื่องใดก็ได้ และเสียงข้างมากสามารถตัดสินใจปัญหาได้ทุกอย่างแม้กระทั่งจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นก็ได้

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- ชมพูท ตั้งถาวร. กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2556.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ. กรุงเทพมหานคร : เคล็ดไทย, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- วิชญ์ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, 2530.
- Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kriesi. The Referendum Experience In Europe. Great Britain : Macmillian Press LTD, 1996.
- Emmanuel Joseph Siéyès. Qu'est-ce que le tiers état?. Paris: Edition du Boucher, 2002.
- Geoffrey de Q Walker. Initiative and Referendum: The people's Law. Sydney : The Centre for independent studies, 1987.
- H.F. Pitkin. The Concept of Representation, London : Berkeley, 1987.
- Madison and Jay Hamilton,. The Federalist with Letters of Brutus. United Kingdom: Cambridge University Press, 2003.

### เอกสารข้อมูลสารสนเทศ

- โพสต์ทูเดย์. สภานิติบัญญัติผ่านนิรโทษกรรมสุดซอยวาระ 3. ใน [www.posttoday.com/การเมือง/256324/สภานิติบัญญัติผ่านนิรโทษกรรมสุดซอยวาระ3](http://www.posttoday.com/การเมือง/256324/สภานิติบัญญัติผ่านนิรโทษกรรมสุดซอยวาระ3). (last visited 7 November 2013).
- Bangkok Post. Amnesty bill revision slammed. At [www.bangkokpost.com/most-recent/375261/panel-passes-tweaked-amnesty-bill](http://www.bangkokpost.com/most-recent/375261/panel-passes-tweaked-amnesty-bill). (last visited 25 October 2013).
- Supreme Court of the United States. Hollingsworth V. Perry (2013). At [www.supremecourt.gov](http://www.supremecourt.gov). (last visited 11 September 2013).
- Thosaphon Chieocharnpraphan and Thipsarin Phaktanakul. Empowering Direct Democracy through a Referendum to Counter-Balance the Majority in the House of Representatives of Thailand. At <http://www.thai>

[world.org/enn/thailand\\_monitor/answera.php?question\\_id=1332](http://world.org/enn/thailand_monitor/answera.php?question_id=1332). (last visited 1 September 2014).

Time. Thailand's amnesty bill unites political foes against government.

At [www.world.time.com/2013/11/01/thailands-amnesty-bill-unites-political-foes-against-government](http://www.world.time.com/2013/11/01/thailands-amnesty-bill-unites-political-foes-against-government). (last visited 10 November 2013).

United States Court of Appeal for ninth circuit. Perry V. Schwazenegger (2010).

At [cdn.ca9.uscourts.gov](http://cdn.ca9.uscourts.gov). (last visited 23 February 2013).

United States District Court for the Northern District of California. Perry V. Schwazenegger (2010). At [documents.nytimes.com](http://documents.nytimes.com). (last visited 23 February 2013).